



“Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación”



Laura Verónica Diazzi. Contadora Pública (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Perito Contador de Oficio, Departamento Judicial La Plata. Asesora Contable e Impositiva. Auditora, Registro de Auditores Internos de Sistemas de Gestión de la Calidad en la Administración Pública Provincial. Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires.



Emilce Milito. Profesora en Ciencias de la Educación (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.

Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación

Situación actual de las organizaciones públicas

Las organizaciones públicas se enfrentan al desafío de responder a las exigencias de la sociedad. Estas exigencias se generan por las demandas de una ciudadanía más informada, más atenta, espera recibir productos de calidad y que, por otra parte, cuestiona el funcionamiento de la prestación de los servicios en cuanto a su calidad (Villoria, 1997).

Al mismo tiempo, la falta de transparencia, el fracaso de los procesos de privatización, liderazgos poco consistentes y las diferencias entre el discurso y la acción, fortalecen esta percepción de la ciudadanía.

Para responder a los requerimientos y cambiar la imagen que de ellas se tiene, las organizaciones públicas deben adoptar nuevas estrategias de gestión y de comunicación, en un contexto político y socioeconómico cada vez más complejo y cambiante en el que desarrollan su accionar.

La amplia bibliografía que aborda la temática de las organizaciones públicas, revela que existe consenso generalizado acerca de que los Estados deben adecuar sus organizaciones y su funcionamiento a la naturaleza del actual contexto, siendo necesario realizar cambios profundos en la gestión gubernamental y adoptando un nuevo modelo de gestión que recupere la capacidad de las administraciones públicas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común (Villoria, 1997; Krieger, 2009, entre otros).

Esta situación obliga a generar un proceso que fortalezca sustancialmente la capacidad de gestión del sector público, a través de la incorporación de prácticas que mejoren la calidad y promuevan la innovación.

Las organizaciones públicas deben ser capaces de entablar un diálogo constante con el ciudadano, para escuchar y conocer sus demandas, de manera tal de tomar las decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, tal como lo propone la concepción del gobierno abierto expuesto por Oszlak y Kaufman (2014)⁸⁹. Actualmente se concibe la ciudadanía como la protagonista en el desarrollo de los servicios que el Estado presta y debe prestar, que exige que se le comunique todo lo que se decide y se hace de manera transparente (Calderón y Lorenzo, 2011).

Los gobiernos y sus administraciones están, entonces, bajo presión para adaptar sus formas de trabajo, sus estrategias de actuación y sus modos de organización a

⁸⁹ Sobre el tema de Gobierno Abierto se sugiere la lectura del artículo, en este libro, de Pau y Migliore "El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión".

las nuevas demandas sociales. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes, tuvieron en un primer momento un significativo impacto en los procesos de construcción de políticas públicas y en la actualidad abarcan todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales.

Así, las administraciones estatales, se ven envueltas en procesos de cambio. En la década del 90, la corriente denominada “nueva gestión pública” proponía reformas inspiradas en las transformaciones organizacionales del sector privado (López, 2002), intentando modificar la forma burocrático-piramidal tradicional de administración del modelo weberiano, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los niveles de dirección.

Estas reformas no han podido alcanzar las expectativas anteriormente mencionadas si bien en algunos casos se logró mejorar la eficiencia, resta aún implementar mecanismos que permitan resolver problemas más complejos como la transparencia, la participación, la colaboración, la rendición de cuentas, etc. Un ejemplo de estas reformas son los sistemas de la calidad adoptados por algunas organizaciones públicas.

En este marco, se entiende a la calidad como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, resultando necesario que éstos expliciten su impresión sobre los servicios recibidos, para que luego la organización adopte las mejoras correspondientes, lo cual es un proceso que debe realizarse de forma continua. De esta manera, las organizaciones deben estar enfocadas a los beneficiarios o destinatarios de sus servicios y procurar mejorar su eficacia.

En respuesta a los problemas detectados en los modelos impulsados por la corriente de la Nueva Gestión Pública y para resolver las nuevas demandas de la sociedad, que identifica en su análisis Ramíó Matas (2001), han surgido nuevos paradigmas basados en la innovación.

La innovación implica que todo cambio supone una novedad, una serie de prácticas consideradas totalmente nuevas que logran modificaciones tanto en el ámbito económico como social. Pero no cualquier variación se convierte en innovación, sino aquellas que proponen mejores soluciones a las necesidades de la sociedad. Se puede mencionar además, distintos tipos de innovación:

- la organizacional: hace referencia a la introducción de nuevos productos o servicios que se proveen, como así también en los modelos de organización y gestión,
- la tecnológica: supone la creación de nuevos dispositivos, en muchos casos a partir de la modificación de elementos ya existentes.

El origen de estas innovaciones o nuevas ideas suelen ser la investigación, el desarrollo, la competencia, las demandas, iniciativas de los miembros de la

organización, etc. que pueden convertirse en mecanismos de inducción del proceso de innovación.

Von Hippel (2005) referente en la temática de la innovación, explica la innovación centrada en el usuario y en el modo en que las compañías y las organizaciones pueden adaptarse y obtener beneficios. En su opinión el desarrollo de los bienes y servicios se está desplazando del proveedor de los mismos a los usuarios líderes. La innovación impulsada por estos usuarios exige cambios en los modelos organizacionales y en la creación de políticas gubernamentales. La innovación es entonces el motor de los cambios organizacionales y servirá de marco para implementar nuevos modelos de gestión. Cabe mencionar que el enfoque de la innovación convive y podrían ser complementarios temporalmente con los sistemas de gestión de la calidad.

Por lo tanto, es valioso observar algunos aspectos positivos de ambas herramientas de manera de visualizar en qué medida éstos se complementan para la mejora de las organizaciones públicas e identificar algunos requerimientos de los Sistemas de Gestión de la Calidad que son capaces de generar alternativas innovadoras.

¿Qué se entiende por calidad?

En su acepción más vulgar, decir que un bien o servicio es de calidad, equivale a afirmar que posee unas cualidades que lo apartan de lo común, que, de algún modo lo aproximan a la excelencia, en el sentido que le dan una cierta distinción o excepción respecto de lo corriente o cotidiano.

La buena o mala calidad de un bien o servicio puede determinarse por tres cuestiones básicas: la dimensión técnica, que abarca aquellos aspectos tecnológicos y científicos que afectan a un producto; la dimensión humana, que hace hincapié en cuidar la relación empresa-cliente y la dimensión económica, que buscará equilibrar y minimizar los costos, tanto para el cliente como para la organización. Cabe mencionar que cuando se analiza la situación en el ámbito de las organizaciones públicas la relación empresa-cliente debe entenderse como la relación administración-ciudadano⁹⁰.

Por su parte, la Real Academia Española define a la calidad como un conjunto de cualidades que constituyen la manera de ser de una persona o cosas.

⁹⁰ Cabe agregar que el término “cliente” referido al destinatario de los bienes y servicios de las organizaciones gubernamentales, es más amplio que propio de las organizaciones privadas. Los destinatarios de los servicios públicos se preocupan no sólo del consumo de valores materiales, como en el primer caso, sino también de la prestación de otros valores, tales como los sociales y normativos. Por ello, las organizaciones públicas deben responder también a estos otros requerimientos (Vieytes y Saudino, 2009).

Existen diversas perspectivas desde las cuales se puede definir qué es la calidad, ya que el concepto ha evolucionado a través del tiempo. En la primera parte del siglo XX, la calidad se medía a través de inspecciones al producto terminado. En la década del 50 surge la idea del control de calidad en los productos en función de normas técnicas especificadas previamente. En los años 60 y 70, comienza a emerger el concepto de aseguramiento de la calidad, por lo que las organizaciones deben centrarse en asegurar la calidad en el proceso de fabricación. En la década del 80, aparece la gestión de la calidad total, centrada en adecuar el producto o servicio a los requerimientos del usuario. Al final de los 90, surgen los modelos de calidad para evaluar el desempeño y rendimiento de las organizaciones, tanto en el sector público como en el privado. Esta evolución ha determinado que los distintos teóricos de la calidad que han abordado el tema durante el siglo pasado, la hayan definido desde distintas perspectivas. Para ello tomaremos definiciones de autores como Juran, Deming y Crosby según el enfoque de Muños Machado (1999).

Juran⁹¹ explica la calidad en relación al uso del producto o servicio que brinda una organización. Tiene en cuenta la calidad del diseño a partir de características que potencialmente debe tener un producto para satisfacer las necesidades de los usuarios y la medición del grado en que el producto es conforme con dicho diseño.

Otra visión es la planteada por Deming⁹², quien estima que el principal objetivo de una organización es mantenerse en el mercado, proteger la inversión, ganar dividendos y asegurar los empleos, y considera que para alcanzar esos objetivos la única alternativa a seguir es la implementación de la calidad, a través de la mejora de los productos y la adecuación de los servicios.

Finalmente, Crosby⁹³ define la calidad como la conformidad con las especificaciones o el cumplimiento de los requisitos del producto y entiende que la principal motivación de la organización es alcanzar la cifra de cero defectos. Su idea es que la calidad no cuesta, cuesta trabajar sin calidad.

Debido a la complejidad para definir la calidad, quienes abordan esta temática han preferido enunciar definiciones instrumentales como las antes mencionadas, en lugar de definiciones esenciales. Las definiciones instrumentales sirven para implantar la calidad, poder medirla, controlarla y establecer lo que el sujeto reconoce como calidad y lo que no.

Así, en síntesis, la calidad es:

⁹¹ Joseph Moses Juran consultor de gestión del siglo pasado, experto de la calidad y la gestión de la calidad, que ha publicado varios libros sobre esos temas.

⁹² William Edward Deming, estadístico estadounidense, profesor universitario, consultor y difusor del concepto de calidad total.

⁹³ Philip Crosby pensador y empresario estadounidense, autor que contribuyó a la teoría gerencial y a las prácticas de la gestión de la calidad.

- Cumplir las especificaciones, según Crosby.
- Adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente, según Juran.
- Un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo, adecuado a las necesidades del mercado, según Deming.

Por otra parte, la norma ISO 9000 -que abordará con mayor profundidad en el apartado 4 del presente trabajo-, la define como “el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”, entendiendo a los requisitos como una necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria. Entre ellos se encuentran aquellos especificados por el cliente o destinatario, los necesarios para el uso previsto del producto, los requerimientos legales y reglamentarios aplicables y todo otro requisito adicional que la organización considere necesario.

La definición de calidad más difundida, y que tomamos en este artículo, es la que compara las expectativas de los clientes con su percepción del bien o servicio. La nueva óptica del concepto de calidad se focaliza hacia la visión de los clientes o destinatarios de los productos.

Por lo tanto, la calidad depende de cómo es percibida y está relacionada con las percepciones de cada individuo para comparar una cosa con cualquier otra de su misma especie y diversos factores como la cultura, las necesidades y las expectativas influyen directamente en esta percepción.

En igual sentido, la Asociación Española de la Calidad resume la evolución durante el siglo pasado. Indica que la calidad nació con la “inspección” en la que se verificaban los artículos producidos para asegurar que cumplían con los requisitos; posteriormente se inició el “control estadístico de procesos” mediante el cual se medían las tendencias de los procesos, fundamentalmente para ahorrar costos, ya que se evitaba inspeccionar todos los productos; posteriormente nació el “aseguramiento de la calidad”, que conllevaba un enfoque preventivo y estaba orientado a asegurar que los productos se producirían de manera conforme a los requisitos, por último, surgió la “gestión de la calidad” según la cual la calidad debería tratar de satisfacer los requisitos del cliente y mejorar continuamente la eficacia y eficiencia de la organización.

Los sistemas de gestión de la calidad como herramientas de gestión en las administraciones públicas

La implementación de la calidad en la provisión de los servicios públicos constituye una alternativa para la consolidación y el fortalecimiento de la gestión pública. Implica considerar a la organización como un sistema, que interactúa con el medio,

que capta insumos, los procesa (agregando valor) y entrega productos (bienes o servicios) para satisfacer determinadas necesidades del destinatario. Se concibe así a las organizaciones como una cadena de procesos orientados al ciudadano. Por consiguiente, mejorar de forma permanente la calidad de dichos procesos, contribuye a un resultado final satisfactorio, cumpliendo así con la misión de la organización.

La calidad se basa en la mejora continua y tiene como fin obtener un producto o servicio de valor para el ciudadano, buscando satisfacer sus expectativas. La capacidad de las organizaciones públicas de adaptarse a los requerimientos de los ciudadanos les permitirá incrementar la credibilidad y confianza en las diversas prestaciones y servicios que realiza.

La adopción de un Sistema de Gestión de la Calidad, es una decisión estratégica de la organización y como tal requiere de un cambio significativo de la cultura organizacional, ya que actúa como sistema de control sobre los miembros de una organización, en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos en función de los valores y tradiciones.

En este sentido, gestionar con calidad es el resultado de la puesta en marcha de una programación que implica desarrollar un conjunto de acciones destinadas a medir, evaluar y realizar las modificaciones pertinentes para alcanzar objetivos claramente definidos, reconociendo asimismo la necesidad de contar con la participación, capacitación y compromiso de los recursos humanos involucrados.

Corresponde destacar que gestionar con calidad en una organización del Estado implica realizar todas las acciones pertinentes para garantizar calidad en los bienes y servicios que brindan a la ciudadanía. Como por ejemplo especificar las condiciones que deberán cumplir los bienes y servicios, los tiempos de proceso de obtención de los mismos, definir estándares que deberán alcanzar los productos, adoptar la cultura de la mejora continua en la organización y establecer los mecanismos de capacitación necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Para profundizar la adopción de los sistemas de calidad en las administraciones públicas, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008) propone adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas de manera tal que se constituyan en instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. En tal sentido, se vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático. En primer término, que toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. En segundo término, que la gestión pública tiene que orientarse a los resultados, por lo que

debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

La Carta Iberoamericana promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes administraciones públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. Entre los principios inspiradores de una Gestión Pública de Calidad, se pueden mencionar los siguientes:

- Servicio Público: las administraciones públicas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán satisfacción de sus necesidades y expectativas. La orientación a la calidad supone maximizar la creación de valor público.
- Legitimidad democrática: en la gestión pública este concepto proviene del hecho de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía.
- Transparencia y participación ciudadana: organizaciones transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerante a las críticas y permeables a las propuestas de mejora y de cambio procedentes de la ciudadanía.
- Acceso universal: comprende el esfuerzo por lograr la universalización de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.
- Eficacia: entendiendo la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.
- Responsabilización: rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos y control social sobre la gestión pública.

Las normas ISO: la serie de las ISO 9000

Las series de normas ISO 9000 constituyen un conjunto de normas que abarcan distintos aspectos relacionados con la calidad. Han sido publicadas en 1987 por la Organización Internacional de Estandarización (ISO) con el objetivo de llegar a un consenso sobre estándares internacionales que aseguran la calidad de los productos y servicios (tanto para los clientes como para los usuarios). Estas normas son de cumplimiento voluntario, ya que la Organización Internacional de Estandarización, al ser una entidad no gubernamental, no cuenta con la autoridad para exigir su cumplimiento.

La serie de normas ISO 9000, que se citan a continuación, se destinan para asistir a las organizaciones, de todo tipo y tamaño, en la implementación y la operación de sistemas de gestión de la calidad. A continuación explicamos brevemente los puntos centrales que establecen en estas normas:

- La norma ISO 9000 (2000) describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología para los sistemas de gestión de la calidad.
- La norma ISO 9001 (2008), es certificable y especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que le sean de aplicación y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente.
- La norma ISO 9004 (2009) proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. El objetivo de esta norma es la mejora del desempeño de la organización y la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas.
- La norma ISO 19011(2011) proporciona orientación relativa a las auditorías de sistemas de gestión de la calidad y de gestión ambiental.

Por otra parte, a principios del 2014 fue publicada la norma ISO 18091, ésta es la primera norma dirigida específicamente al sector público, que proporciona directrices para la aplicación de la norma ISO 9001 en el gobierno local.

Todas estas normas forman un conjunto coherente de reglas y pautas referidas a los sistemas de gestión de la calidad. Son de cumplimiento voluntario por parte de las organizaciones que desean incorporar la filosofía de la calidad, pero para el caso de la ISO 9001, se convierten en obligatorias en el momento de la certificación.

El sistema de calidad en el modelo ISO norma 9001, tanto en su versión 2000 como en la 2008, pone énfasis en el recurso humano dentro de la gestión de calidad. Lo considera el eje del sistema, entendiendo que la calidad se hace en el trabajo de cada persona y es la base de la mejora continua, propósito central de la norma. Remarca además, la importancia del compromiso de la Alta Dirección⁹⁴ como el eje de la transformación. Además, las normas obligan a poner orden en los procesos, lo que incide en la cultura de trabajo de los mandos medios a cargo de la gestión de los mismos. Otra ventaja del modelo es su sistema de auditoría externa periódica, que obliga a la organización a sostener el sistema y mejorarlo en el tiempo.

Cabe agregar que la versión 2008 estuvo en revisión y al presente se prevé su publicación para septiembre de 2015.

El Sistema de Gestión de la Calidad es un sistema de gestión que reúne el conjunto

⁹⁴ El término Alta Dirección se refiere a las máximas autoridades de la organización.

de elementos de una organización para establecer y lograr el cumplimiento de la política y los objetivos de calidad, generando productos y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes y, en el caso de las organizaciones del Estado, de los ciudadanos. El Sistema de Gestión de la Calidad propone que las organizaciones analicen los requisitos de clientes, usuarios o beneficiarios, según se trate y definan los procesos mediante los cuales se elaboran los productos, ya sean bienes o servicios, “y que logren mantenerlos bajo control”.

La Norma ISO 9000 establece principios directrices para la gestión, que permiten alcanzar una mejora en su desempeño, ellos son:

1. Organización enfocada a los clientes: las organizaciones dependen de sus clientes. Éstas deben comprender sus necesidades actuales y futuras para responder a ellas, ya que el éxito de una institución es superar las expectativas de los clientes.
2. Liderazgo: los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Deben crear y mantener un ambiente interno para que el personal se involucre en el logro de los objetivos organizacionales.
3. Compromiso del Personal: es la esencia de la organización en todos los niveles porque un personal comprometido posibilita que sus habilidades y competencias sean utilizadas en beneficio de la institución.
4. Enfoque de Procesos: los resultados deseados son alcanzados más eficientemente si las actividades y recursos se gestionan como procesos.
5. Enfoque de sistemas para la gestión: el criterio sistémico permite identificar las actividades, procesos y su interrelación dentro de la organización y actuar buscando el equilibrio, como un todo.
6. Mejora Continua: debe ser un objetivo permanente de la organización, para alcanzar el crecimiento, la motivación y la satisfacción de los integrantes de la misma.
7. Decisiones basadas en hechos: las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información, lo que posibilita actuar con mayor índice de certezas, evitando el accionar errático.
8. Relaciones de mutuo beneficio con los proveedores: las organizaciones actúan en un medio social y dentro de este tienen una especial vinculación con los proveedores, que le permiten obtener los recursos para su accionar. Los proveedores y las organizaciones son interdependientes y esto permite crear una red de mayor valor agregado⁹⁵.

⁹⁵ Norma ISO 9000. Sistemas de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario.

La implementación de sistemas de gestión de la calidad en la Provincia de Buenos Aires

La nueva generación de reformas del sector público (Oszlak, 1999) hizo hincapié en transformaciones internas, por la influencia de las ideas provenientes de las ciencias de gestión o del management, entre las que puede mencionarse la adopción de sistemas de gestión de la calidad, propuestos por las normas ISO 9000 como herramienta de gestión de las organizaciones estatales. Acompañando el influjo de estas corrientes modernizadoras, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha emprendido un conjunto de iniciativas y esfuerzos, llevando adelante una serie de transformaciones que contribuyen a la implementación de esta herramienta, sustentadas en valores y principios que hacen a la calidad de la gestión, con el fin de colaborar en la mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

En este marco, se establecieron vínculos con el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) y el 20 de agosto de 2003 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto Argentino de Normalización para promover la implementación de modelos de gestión propuestos en las normas internacionales de la serie IRAM-ISO 9001:2000, luego actualizada como 9001:2008.

El IRAM es parte integrante del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación y miembro permanente del Consejo Nacional de acuerdo con las funciones asignadas por Decreto N° 1474/94 del Poder Ejecutivo Nacional. Es el representante de ISO en Argentina e integrante de su Consejo Directivo. Representa al país en otros foros internacionales y regionales de formalización. Ha sido acreditado por el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) y otros organismos extranjeros como Organismo de Certificación de Productos y Sistemas de Gestión de la Calidad⁹⁶.

Para garantizar la adopción de estos sistemas, en una primera instancia, se conformó un equipo de profesionales, denominados Agentes de Modernización⁹⁷, capacitados en la temática de calidad para asesorar y asistir en las actividades que requerían la implementación de los sistemas de gestión calidad en las organizaciones que integran la Administración Pública Provincial.

Surge así la realización de asistencias técnicas como producto de la Administración y propio de la actual Subsecretaría para la Modernización del Estado, definidas como un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento de las organizaciones a través de la actuación de equipos de trabajo interdisciplinarios que recuperan,

⁹⁶ IRAM Página Oficial del <http://www.iram.org.ar/>

⁹⁷ Función creada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 540/04.

fortalecen y proponen buenas prácticas de gestión, con un marco estratégico centrado en las necesidades de la organización y alineados a los planes y programas de gobierno⁹⁸.

En igual sentido, a través del dictado del Decreto N° 2133/09 se crea la figura del Experto en Gestión Pública, que reemplaza a los Agentes de Modernización anteriormente mencionados.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo de actividades específicas en el ámbito de Administración Pública Provincial, cabe destacar que se implementaron, desde el año 2003 más de cuarenta (40) sistemas de gestión de la calidad en distintas dependencias del Estado Provincial, con diversos grados y modalidades de colaboración y participación por parte de los equipos de profesionales pertenecientes a la Subsecretaría para la Modernización del Estado. El asesoramiento por parte de estos equipos contribuye a garantizar una mayor adecuación del modelo propuesto por las normas ISO a la cultura de las organizaciones del Estado. Actualmente, los Expertos en Gestión Pública se encuentran asesorando en el diseño y la implementación de nuevos sistemas de calidad en:

- el Centro Único Coordinador de Ablación e Implante Provincia de Buenos Aires (CUCAIBA), en el proceso de gestión, fiscalización y conducción operativa de la procuración de órganos y tejidos en la Provincia de Buenos Aires,
- la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías (DPSIT), en el proceso de gestión de los certificados digitales,
- la Secretaría de Turismo en los procesos de: detección, definición y validación de las acciones de fortalecimiento en el territorio de la Provincia de Buenos Aires; implementación de programas de calidad turística; y, diseño e implementación acciones de capacitación presencial y virtual.

Además se han realizado auditorías internas en el Tribunal Fiscal de Apelación y en la Tesorería General de la Provincia para mantenimiento de los sistemas que se

⁹⁸ Estos compromisos adoptados, se refuerzan y se ratifican con el mantenimiento de las competencias asignadas en materia de sistemas de gestión de la calidad a la Subsecretaría para la Modernización (antes denominada Subsecretaría para la Gestión Pública y luego Subsecretaría de Modernización del Estado). Tal es así que, con el dictado del Decreto N° 666/12, que aprueba la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General de la Gobernación, se menciona que le concierne a la Subsecretaría para la Modernización del Estado ser el organismo rector en “la formulación, diseño, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos que tengan por objeto la modernización del Estado provincial, promoviendo la transparencia en la información y la eficiencia en la gestión”.

encuentran actualmente en funcionamiento.

Estas asistencias técnicas, se realizan en virtud de que la Subsecretaría de Modernización del Estado es el órgano rector de la coordinación integral de los mecanismos necesarios que correspondan instrumentar para implementar Sistemas de Gestión de Calidad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N° 666/12).

La gestión de la Calidad y los procesos de Innovación

En la búsqueda de respuestas adecuadas a los requerimientos de sus destinatarios, las organizaciones, tanto privadas como estatales o del tercer sector, han adoptado distintas herramientas que posibiliten potencializar sus fortalezas y mejorar el desarrollo de las mismas. Así, la gestión de la calidad ha tenido significativa adopción en las últimas décadas y actualmente se han incorporado los sistemas de innovación como herramienta útil para el cambio estructural y el crecimiento en las organizaciones.

La innovación es un concepto abarcador de todas las actividades en las que se aplica conocimiento y tecnología para la implementación y el funcionamiento de mejoras en las formas de hacer las cosas sobre la base de ideas creativas y transformadoras. Aparece entonces como sinónimo de cambio.

Cabe mencionar que se utiliza frecuentemente el concepto de innovación en el ámbito de las empresas y muy poco en relación con la eficiencia de la administración pública o la mejora de los problemas sociales. La innovación debería ser una prioridad para los gobiernos, ya que es importante por su contribución al bienestar de la sociedad y porque los enfoques innovadores deberían incorporarse a nivel de política y práctica gubernamental, como en la prestación de los servicios públicos.

En el ámbito de la literatura especializada, se cuestiona si los sistemas de calidad apoyan o inhiben la innovación en las organizaciones. La tensión se basa en el propio concepto de innovación y de calidad que se adopta. Es importante señalar que los resultados de una organización no sólo están determinados por las actividades de mejora e innovación, ya que otros factores tanto endógenos como exógenos influyen en la misma y en consecuencia, pueden ocultar o al menos modificar los beneficios que proporciona la innovación y la mejora.

Esta apreciación indica que los esfuerzos en mejora o en innovación a veces generan frustración en las personas que integran la organización en sus distintos niveles, ya que la relación causa-efecto no es inmediata y visible, por lo que no ven resultados en forma rápida. Esto hace que a veces, la visión hacia la calidad o la innovación se perciba como algo relacionado con la adopción de nuevas opciones y cuyo resultado no es tangible en lo inmediato.

Un concepto de calidad muy orientado hacia la conformidad con los requisitos en sentido amplio de la Norma ISO parece no orientar a las organizaciones hacia la innovación. Un sistema de calidad muy orientado hacia la eliminación de actividades innecesarias, en cambio, promocionará innovaciones de procesos. Asimismo, cuando un sistema de calidad está orientado hacia las necesidades del usuario puede promocionar innovaciones de bienes y servicios de forma incremental.

La cuestión a identificar es hasta qué punto la aplicación de los principios y prácticas de la gestión de la calidad facilitan u obstaculizan la innovación, y establecer la relación entre la gestión de la calidad y la innovación. Si bien parece que se trataran de circuitos diferentes, los sistemas de calidad y los procesos de innovación se apoyan mutuamente.

En el análisis de las relaciones entre la gestión de la calidad con la innovación se encuentran argumentos que consideran que el impacto de la gestión de la calidad puede favorecer los resultados de innovación, así como por el contrario, razones para valorar con prudencia o incluso negativamente la influencia que tiene la implantación de la gestión de la calidad en organizaciones innovadoras (Gil Marques y Moreno-Luzon, 2009). Las conclusiones a las que arriban los autores se agrupan en base a tres principios y prácticas centrales de toda organización: la gestión de procesos, el compromiso de las personas y la satisfacción de los destinatarios. Cada una de estas prácticas se analiza a continuación:

a) La gestión de los procesos

En una primera aproximación parece que la necesidad de llevar a cabo procesos predeterminados que se controlan a través de mediciones, puede impedir que surjan ideas más creativas, ya que se crea un entorno de precisión, certidumbre, aversión al riesgo y falta de experimentación, que expulsa las posibilidades de innovación. La gestión de los procesos al reducir la ambigüedad y crear un entorno analítico y cierto, puede frenar la flexibilidad, la variación y la asunción de riesgos. La estandarización y formalización propia de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) propone el seguimiento de ciertas rutinas que llevan al cumplimiento de unos estándares mínimos y evitan los errores. Esto expulsa de la organización toda innovación y capacidad emprendedora, conduciendo a un comportamiento orientado a la pequeña mejora poco ambiciosa.

Sin embargo, existen otras posturas que resaltan las ventajas que supone disponer de sistemas de gestión de los procesos para la obtención de resultados de innovación. Una organización que gestiona y mejora continuamente sus procesos es más productiva y fiable, por lo que está en mejor posición para innovar, ya que dispone de mayores recursos para invertir en proyectos innovadores.

En igual sentido, Vila y Muñoz Najar (2007: 3) señalan que “...no cesa de crecer el número de empresas sensibilizadas con la innovación, conscientes de la necesidad de traducir en ideas en nuevos lanzamientos. Se establecen procesos ordenados que, como tales pueden ser gestionados, y se fijan objetivos, tareas, personas y responsabilidades en cada una de las etapas del proceso....”. Asimismo, estos autores proponen una metodología para implantar un sistema de generación de iniciativas estratégicas basadas en tres ejes: un comité de innovación, un proceso sistemático de etapas a seguir (diagnóstico, reflexión estratégica, generación de iniciativas, selección y definición de proyectos, lanzamiento) y la conformación de equipos de innovación.

Se visualiza entonces que la gestión de los procesos, al impulsar la mejora continua, introduce en la organización el interés en llevar a cabo esfuerzos constantes y sistemáticos dirigidos a la implementación de cambios para satisfacer mejor a los destinatarios. Se deben organizar los procesos y adoptar soluciones teniendo en cuenta los datos que surgen de la medición de los mismos, promoviendo de este modo que las personas sean propensas a generar innovaciones para resolver demandas de la comunidad.

b) El compromiso de las personas

Se ha señalado críticamente que el trabajo en equipo de las personas que impulsan los SGC lleva a una innovación poco ambiciosa, que comprende solo pequeñas mejoras y que para obtener cambio de mayor envergadura se requieren de individuos emprendedores, competitivos e individualistas, dispuestos a romper moldes e impulsar transformaciones radicales en productos, procesos o formas organizativas.

Contrariamente, otros argumentos juegan a favor del papel positivo del compromiso y participación de las personas en relación con la innovación. La gestión de la calidad mejora la comunicación interdepartamental, la cooperación y la conexión entre los miembros de la organización, lo cual favorece la innovación. Del mismo modo, se sostiene que el trabajo en equipo ayuda al generar actitudes favorables al cambio y alimentar la creatividad y el surgimiento de nuevas ideas. La capacidad de los SGC para potenciar la innovación depende de su configuración. Si se orientan al aprendizaje, facilitan la comunicación, el compromiso y la colaboración, así como el trabajo en equipo y la formación de las personas para fomentar la creatividad, influirán positivamente en la innovación.

c) La satisfacción de los destinatarios

Se afirma que las organizaciones que tienen una dirección basada en la gestión de la calidad para adaptarse a la evolución de las necesidades de sus destinatarios,

generan innovaciones incrementales, en lugar de proyectos radicales. Pero un principio de orientación al usuario bien entendido requiere un esfuerzo innovador continuo, la predisposición a aceptar nuevas ideas, incluso anticipando necesidades latentes, para lograr su satisfacción. Cuando la orientación al usuario se entiende así, se convierte en un antecedente de la inquietud innovadora, pues supone un comportamiento proactivo de búsqueda continua de nuevas oportunidades y experimentación ante los cambios que demanda la sociedad.

Desde esta perspectiva, se les reconoce a las herramientas de calidad su capacidad de trasladar hacia el interior de la organización los deseos de los usuarios e impulsar una colaboración de todas las áreas para satisfacerlos mejor. Este esfuerzo de coordinación interna debe hacerse compatible con la agilidad necesaria para adoptar las innovaciones requeridas para el desarrollo de las estrategias.

En concreto, el liderazgo, el trabajo en equipo, la gestión de los procesos de desarrollo de nuevos bienes y servicios y las relaciones con los usuarios y beneficiarios, son las prácticas que promueven los SGC y que tienen efecto beneficioso en la rápida adopción de innovaciones, ya que las organizaciones aprenden a actuar proactivamente, de forma creativa y de manera flexible.

Las herramientas tradicionales de calidad se utilizan como base para gestionar la innovación, pero deben adaptarse para incluirla y utilizarla junto a nuevas técnicas para favorecer la creatividad.

En igual sentido, coincidimos con los resultados de los estudios de Gil Marqués y Moreno-Luzón (2009) en que a mayores niveles de innovación, más alto el de mejora continua; y al mismo tiempo, en un estudio posterior, los autores además advierten sobre la utilización de la gestión de la calidad como facilitadora de la innovación.

Los sistemas de gestión de la calidad deben evolucionar y adaptarse cuando la organización asume un proceso de innovación, y para ello deberán:

- adoptar la flexibilización de los sistemas de gestión,
- otorgar el máximo interés a la mejora continua,
- gestionar las demandas de la sociedad con mayor rapidez,
- reducir la utilización de enfoques formales y burocráticos,
- adquirir mayor tolerancia al conflicto y enfatizar el liderazgo y la formación del personal.

La innovación en la Provincia de Buenos Aires

En la Administración Pública Provincial de Buenos Aires para estimular los procesos de adopción de innovaciones se creó la Dirección de Innovación en la Dirección Provincial de Gestión Pública, en el ámbito de la Subsecretaría para Modernización

del Estado. Esta dependencia es la responsable de administrar, desde el año 2004, el Banco de Proyectos de Innovación, que incorpora las prácticas destacadas, presentadas en las distintas convocatorias del Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública⁹⁹ que la misma Dirección convoca. Este es un premio que incentiva y reconoce a los servidores públicos del gobierno provincial y municipal y a las organizaciones de la sociedad civil, que de forma original y dinámica, diseñan e implementan iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional.

La convocatoria se realiza una vez al año y es difundida por diversos medios y publicada en la página web de la Subsecretaría, en la cual pueden consultarse las bases y condiciones para las distintas presentaciones, ya sean proyectos o experiencias innovadoras. Aquellas presentaciones que reúnen las condiciones de admisibilidad, son evaluadas y presentadas a un jurado con trayectoria en la temática que determinan los ganadores en ambas categorías. Las presentaciones, que superan más de 60 puntos, se incorporan al Banco de Proyectos de Innovación¹⁰⁰ que a inicios del 2015 cuenta con 301 experiencias y proyectos registrados y, en el curso del corriente año se conocerán los resultados de la convocatoria 2014. Por último, la publicidad de los mismos en la página web institucional de dicha la Subsecretaría permite la libre consulta de los interesados, contribuyendo a la replicabilidad de las presentaciones en otros ámbitos de la administración pública.

Reflexiones finales

En el contexto actual se exige a las organizaciones públicas optimizar la prestación de los bienes y servicios, mejorar la transparencia, satisfacer las demandas de la sociedad, aumentar la credibilidad y confianza del ciudadano y superar las estructuras tradicionales burocráticas. Para responder a estas demandas, se adoptan en las dependencias del Estado provincial nuevas y diversas herramientas de gestión, entre ellas los SGC y la generación de innovaciones.

En este sentido, en los últimos años es creciente el número de organizaciones estatales bonaerenses que implementan SGC y generan innovaciones relacionadas, por lo general, con la adopción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Del análisis realizado anteriormente, surge que es beneficiosa la convivencia de los

⁹⁹ Para una mayor información se recomienda consultar: <http://www.gpublica.sg.gba.gov.ar/node/79>. Fecha de consulta: 26/3/2015.

¹⁰⁰ Disponible en: <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion/>. Fecha de consulta: 26/3/2015.

SGC y procesos de innovación, ya que las prácticas propias del primero promueven espacios para la adopción de innovaciones.

Es posible constatar que la mejora continua, principio básico de los SGC, es precursora de la innovación y pueden obtenerse beneficios al aplicarlas simultáneamente. Asimismo, los aprendizajes institucionales, el trabajo en equipo y el ordenamiento de los procesos que promueven los SGC, influyen positivamente para la adopción de innovaciones. Además, la identificación de no conformidades en los procesos, la evaluación del desarrollo de las tareas y la medición de la satisfacción del ciudadano, también contribuyen con la innovación. Estos mecanismos detectan las inconsistencias en la gestión que, en muchos casos deben ser solucionados en forma innovadora.

Pero la capacidad de los SGC para potenciar la innovación dependerá de su configuración, debiendo orientarse a la capacitación permanente, a facilitar la comunicación, el compromiso y la colaboración entre las personas, así como también el trabajo en equipo y la creación de espacios formativos y estímulos para que las personas incrementen su potencial creativo.

La adopción de los SGC en las dependencias estatales se promovió formalmente desde el año 2003, a través de, la firma de convenios con el IRAM, la difusión de las ventajas de la calidad, la formación de recursos humanos a través del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y, en la actualidad, mediante el asesoramiento de los Expertos en Gestión Pública¹⁰¹. En tanto que la innovación ha sido abordada a través del mencionado Premio Provincial a la Innovación.

Al mismo tiempo, para intensificar la innovación en el Estado sería adecuado generar en las distintas dependencias estatales grupos específicos de trabajo para el impulso sistemático de proyectos innovadores, que se ocupen de la gestión de los procesos de innovación y de su seguimiento, a fin de generar experiencias sostenibles y que promuevan aprendizaje organizacional. Estos grupos serían responsables de encausar la innovación, su implementación y de desarrollar procesos de evaluación y medición de su impacto, para verificar el verdadero alcance de las innovaciones.

Para promover la generación de procesos de innovación en las organizaciones estatales, la implementación de los SGC constituye un antecedente válido, a partir de la creación de comités de la calidad y la manifestación explícita del compromiso de la dirección.

En consecuencia, la Subsecretaría para la Modernización del Estado de la Secretaría

¹⁰¹ Para ampliar la información respecto del Programa de Especialización en Gestión Pública se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Galinelli y Migliore "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?".

General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, como organismo rector respecto del diseño, implementación y ejecución de planes programas y acciones referidas al mejoramiento de la calidad de la gestión, la atención de los ciudadanos y la aplicación de modalidades administrativas innovadoras, continúa con su misión de colaborar en la sustentabilidad de los SGC implementados, promover y acompañar el desarrollo de nuevos sistemas y estimular la adopción de Sistemas de Innovación en las organizaciones estatales que, a semejanza de los anteriores, promuevan y acompañen la evolución de organismos innovadores.

Bibliografía

- Asociación Española de la Calidad (2015). "Calidad". En: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/calidad>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública". En: <http://old.dad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Gil Marqués María y Moreno-Luzón María (2009). "Innovación y gestión de la calidad. Análisis de su compatibilidad y efectos sinérgicos". En: <http://www.uv.es/motiva2/Ponencias%20Motiva2009/docs/71.pdf>. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Krieger, Mario (2009). "Los desafíos de cambio en la Administración Pública Argentina". En: Schweinheim, Guillermo (compilador), *Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, pág. 71-93.
- López, Andrea (2002). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". INAP, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento Nro 68. En: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/oni/gplaneamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Muñoz Machado, Andrés (1999). *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Editorial Díaz de Santos, Madrid, España.
- Oszlak, Oscar (1999). "Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)". Revista Aportes para el Estado y Administración Gubernaamental, Año 6, N° 14.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. Editorial OEA-Red GEAL-IDRC. En: <http://www.gobie.moabierto.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>. Fecha de consulta: 11/06/2015.
- Ramíó Matas, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional: modelo de estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIOMATAS,%20Carles%20-20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>. Fecha de consulta: 04/03/2015.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2011). "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de

innovación en el Sector Público: Estado del arte, alcances y perspectivas". En *Revista Circunstancia*, Año IX, N° 26. En: http://www.academia.edu/924848/Sobre_la_aplicaci%C3%B3n_y_desarrollo_del_concepto_de_innovaci%C3%B3n_en_el_sector_p%C3%BAblico_Estado_del_arte_alcances_y_perspectivas. Fecha de consulta: 04/03/2015.

- Vieytes, Rut y Saudino, Martina (2009). "Sistema de calidad basado en clientes/ciudadanos en organizaciones de ciencia y tecnología de la administración pública argentina. Ponencia presentada en IIIº Congreso Argentino de Ingeniería Industrial, Misiones, Argentina". En: http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/870/SISTEMA_DE_CALIDAD_Vieytes.pdf?sequence=3. Fecha de consulta: 28/01/2015.
- Villoria, Manuel (1997). "Modernización administrativa y Gobierno Postburocrático". En: Rafael Bañón, Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Von Hippel (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA: The IT Press.

Fuente Normativa

Nacional

- Decreto N° 1474/94

Provincia de Buenos Aires

- Decreto N° 540/03. Crea la figura y función de los Agentes de Modernización. Fecha de publicación: 23/5/03.
- Decreto N° 2133/09. Crea la Figura de Experto en Gestión Pública.
- Decreto N° 666/12. Aprueba la estructura orgánico-funcional de la Subsecretaría para la Modernización del Estado. Fecha de publicación: 16/08/2012

Normas ISO

- Norma ISO 9000:2005. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.
- Norma ISO 9001:2008. Sistemas de gestión de la calidad.
- Norma ISO 9004:2009. Sistemas de Gestión de la Calidad. Directrices para la mejora del desempeño.
- Norma ISO 90011:2011. Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental.